

面向 2030 年的中国大学法人制度改革

□ 解德渤

高等教育普及化时代的到来要求高等教育管理方式做出相应的变革。
我国建立并完善大学法人制度、真正落实大学法人地位的时机逐步成熟。
我国大学法人制度具有较大的特殊性,要抱以审慎态度,加强顶层设计。

联 联合国教科文组织发布的《仁川宣言》与“教育 2030 行动框架”对未来 15 年全球教育的发展愿景、主要目标和基本策略进行了生动的描绘。它不仅是国际组织对未来 15 年教育憧憬的时间节点,也是《中国教育改革与发展规划纲要》实施 20 周年和我国积极推行改革开放、大力发展教育事业 50 周年之际。到那时,中国高等教育将呈现出何种变化?我们认为,传统的高等教育行政管理体制将面临着更为巨大的挑战,从行政化管理模式向法人治理模式转型成为重大抉择,这既符合世界高等教育发展的基本经验,也符合我国近年来下放高校办学自主权的总体趋势。

大学法人制度是各国高等教育普及化时代的共同选择

众所周知,我国在 1999 年开始高校扩招,至 2002 年毛入学率达到 15%,进入高等教育大众化阶段。如今,毛入学率已达到 40%,预计到 2019 年将达到 50%,从而迈向普及化阶段。2030 年,我们将行进在高等教育普及化的道路上。

就世界经验来看,高等教育普及化时代的到来要求高等教育管理方式做出相应的变革。美国从 20 世纪 40 年代末到 70 年代初利用近 30 年的时间,成为第一个完成大众化到普及化过渡的国家,也成为马丁·特罗提出高等教育发展阶段的参考模式,并以市场化策略推动着美国高等教育持续向前发展;日本从 1964 年到 1992 年利用 28 年的时间,实现高等教育大众化向普及化的过渡,“国立大学法人化”改革成为日本高等教育领域“地震级变革”;德国在 1970 年高

等教育毛入学率就超过 15%,到 1998 年左右迈进高等教育普及化阶段,扩大高校办学自主权、加强高校自我管理成为近年来德国高等教育改革的整体战略;英国从 1988 年进入高等教育大众化阶段,在 2006 年高等教育毛入学率达到 50.5%,历经 18 年达到普及化进程,其背后是撒切尔夫人所倡导的市场经济理念与行动发挥着推动作用。这些基本事实告诉我们:在高等教育普及化时代,竞争机制、效益观念、顾客导向以及服务意识等市场因素被普遍引入高等教育领域,大学法人制度也成为各国高等教育发展的共同选择。

我国大学法人制度改革的进程和影响

我国的大学法人主体资格是在《中国教育改革和发展纲要》(1993)中首次提出,之后的《教育法》(1995)、《职业教育法》(1996)、《高等教育法》(1998)以及《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998)等对大学法人地位进一步予以确认,并形成公办院校属于事业单位法人,民办院校属于民办非企业法人的基本框架。但是事业单位法人的双重身份与民办非企业法人的模糊身份使得我国大学法人陷入“有名无实”或“名不副实”的尴尬境地。值得欣慰的是,如今我国的事业单位分类改革与民办院校营利与非营利的分类登记、分类管理已经传达出大学法人化改革的积极讯号,这就为完善大学法人制度提供了有利契机。同时,我国全面推进依法治国开启了高校治理的法治时代,为大学法人制度改革提供了背景依据;以法人制度为核心的《民法通则》列入 2016 年的修法计划,为大学法人制度改革提供了法律依据;目前国家密集出

台的许多高等教育政策已经显露出大学法人化改革趋势,为大学法人制度改革提供了现实依据;大陆法系与英美法系的大学法人制度设计与改革经验较为成熟,为大学法人制度改革提供了域外经验;当前我国已经建立起较为完善的高等教育质量保障体系与第三方评估组织,为大学法人制度改革提供了保障措施。这些都说明我国建立并完善大学法人制度、真正落实大学法人地位的时机逐步成熟。

我国大学法人制度改革必然带来利益相关者的角色调整,我们对此要有清醒的认识。政府从直接干预、微观管理走向间接指导、宏观调节,通过加快推进管办评分离的改革进程,转变为“法治政府”。这说明,政府为维护教育的公共性、公益性必须介入高校管理,但这种介入是以行政契约为依据、以合法边界为前提,使得行政契约与大学章程在今后大学治理中的价值将得以彰显。高校从依附办学、他律办学走向自主办学、自律办学,真正建立高校内部质量保障体系。这意味着,大学自主需要以大学自律为前提。如何保障大学自律呢?这就迫切呼吁社会力量的参与、监督与评估,即借助社会力量办学、完善社会监督体系以及发展第三方评估组织等方式。同时,大学法人化改革所强调的市场竞争意识也将促使大学内部治理主体的角色发生变化。高校教师的人事管理从“事业编制”走向“合同聘任”,教师的职业分流与分类管理将成为普遍趋势,有利于增强教师的流动性与多样性。与此同时,学生在教育教学中的地位也随之发生微妙的变化,从“师道尊严”转向“以生为本”将成为深入人心的教育理念与教育行动。

加强大学法人制度的顶层谋划厘清的几个问题

我国大学法人制度具有较大的特殊性,对此我们要抱以审慎态度,加强顶层设计。

第一,教育经费问题如何处理?许多国家推行大学法人化改革都有一个共同原因——财政危机,英国、美国、日本都不例外。而我国完善大学法人制度的根本目的在于通过赋权加能来提升高等教育质量,完成高等教育强国之梦。在经济发展新常态背景下,我国应该在保障教育经费的前提下落实大学法人地位,以减少不必要的疑虑与改革的阻力,这也符合《仁川宣言》提出的教育经费投入占国内生产总值4%—6%

的基本目标。

第二,如何建立真正意义上的大学法人制度?尽管大学法人制度属于民法范畴,但在我国首先需要解决大学与政府的关系,这个核心问题不解决,大学在民事法律关系中的独立地位就得不到应有的保障。当前我国大学法人制度建设形势很好,但还必须依靠政府与高校的共同努力。

第三,大学法人分类如何解决?这是我国大学法人制度改革的前提性问题。我国大学法人分类应该妥善处理世界经验与中国特色、一般法与特别法、法律稳定与教育改革三对重要关系。这项工作异常艰巨,需要教育界、法学界以及相关学科的专家学者协同攻关以获得实质性突破。

第四,不同类型院校改革的突破点在哪里?目前公办院校面临的突出问题在于法人治理结构,即权力配置问题,其核心在于权力约束机制,但大学章程并没有正面回应这个问题;而当前民办院校举办者面临的最大困扰是产权归属问题。产权的核心在于所有权,民办院校的产权究竟是出资人所有,还是董事会所有,抑或学校法人所有?这个难题所带来的争议可能还会持续相当长的一段时间。法人治理结构与产权归属问题的澄清还将有助于独立学院、中外合作大学、混合所有制院校以及虚拟大学的制度改革与发展。

第五,我国高校数量众多、规模巨大、类型各异、问题复杂,大学法人制度改革不宜全面推行,应该采取分类试点的工作策略。我们可以尝试按照国家机构、公法财团、公法社团、营利性社团、非营利性社团以及私法财团等六种法人类型进行试点改革工作,并在改革中逐步调整法律属性、产权制度、治理结构、人事制度、财务制度、会计制度、税收政策、剩余分配以及退出机制等系列规范与配套措施。

从“高等教育大国”到“高等教育强国”是我国高等教育2030的发展愿景,从“行政管理模式”到“法人治理模式”是我国高等教育2030的制度路径。大学法人制度将是我国为回应高等教育普及化、依法治国以及知识经济等做出的重大选择,也必将成为我国配合“双一流”建设的一场富有前瞻性的高等教育供给侧改革。

【作者单位:厦门大学高等教育发展研究中心】

(责任编辑:王弘扬)